HISTORIA DE LA ECONOMÍA ARGENTINA DEL SIGLO XX

Página/12



11

DE URIBURU A JUSTO
CRISIS Y RECUPERACIÓN



En la década del ’30, con la restauración conservadora, se intensificó la represión de acciones sindicales.

Staff

Director de la colección: Alfredo Zaiat

Director académico: Mario Rapoport
Coordinador: Ricardo Vicente
Colaboradores:
Andrés Musacchio
Eduardo Madrid
Hernán Braude
Agustín Crivelli
Martín Fiszbein
Pablo López
María Cecilia Míguez
Florencia Médici
Leandro Morgenfeld
Asistente de dirección: Natalia Aruguete

Director general: Hugo Soriani
Rumbo de diseño: Alejandro Ros
Diagramación: Juan Carlos Aguirre
Asistente de fotografía: Omar Chejolán
Coordinación general: Víctor Vigo

E-mail: *historiaeconomica@pagina12.com.ar*

Historia de la economía argentina del siglo XX
Mario Daniel Rapoport
1a ed. - Buenos Aires : La Página, 2007.
16 p. ; 28x20 cm.
ISBN 978-987-503-451-8
1. Investigación Periodística.
CDD 070.43
Fecha de catalogación: 03/08/2007

1 Uriburu y la restauración *conservadora*

Mediante un golpe de Estado, el 6 de septiembre de 1930, fuerzas militares encabezadas por el general José Félix Uriburu desplazaron del gobierno al presidente Hipólito Yrigoyen, elegido democráticamente en 1928, contando con el apoyo activo de grupos políticos de la oposición y el sostén de las elites de poder tradicionales, intereses extranjeros y parte de las clases medias. De esta forma, se dio un primer paso en favor de la reconstrucción de la hegemonía oligárquica parcialmente afectada por la gestión del gobernante radical.

El golpe cívico-militar no fue una consecuencia directa de la crisis económica mundial. Tuvo que ver con procesos políticos internos, pero expresaba también los efectos de esa crisis sobre la economía agroexportadora, cuyos límites estructurales ya se habían evidenciado en los años previos a la Primera Guerra Mundial. Las consecuencias de esa situación se expresaron no sólo en el plano económico sino también en el terreno político y social. La crisis mundial parecía revelar a los ojos de sus adversarios que Yrigoyen era incapaz de asegurar una protección eficaz de los intereses dominantes, mientras resultaba un gobernante débil a la hora de poner en caja las crecientes demandas de los sectores populares que lo habían apoyado.

Muchos de los miembros de la coalición de fuerzas políticas, militares y económicas que desde el comienzo de la segunda presidencia de Yrigoyen trabajaron por su derrocamiento pasaron a ocupar cargos en el nuevo gobierno. Ganaderos, banqueros, jueces, abogados de compañías extranjeras y, notoriamente, varios personeros de empresas petroleras que habían estado en conflicto con la administración radical integraron el gabinete del Gobierno Provisional encabezado por Uriburu. Así, las elites tradicionales aportaron a esa administración dirigentes que ya habían desempeñado cargos públicos con anterioridad a 1916.

Uriburu gobernó imponiendo el tipo de medidas que esos sectores reclamaban. La restauración del orden comenzó por la clase trabajadora: la legislación laboral impuesta por Yrigoyen cayó en desuso, al mismo tiempo que se reprimía cualquier tipo de acción emprendida por las organizaciones sindicales. Por otra parte, el nuevo gobierno no descuidó tampoco el orden en el propio frente militar y, para asegurar el apoyo de la oficialidad, a través de una medida reservada, dictó un decreto por el cual el Estado se hizo cargo de todas las deudas privadas de los oficiales del ejército.



Huelga en la Facultad de Derecho. El golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930 fue el primer paso para la reconstrucción de la hegemonía oligárquica.

El autoritarismo fue la característica saliente del gobierno y, si bien existieron influencias de las ideologías corporativistas y fascistas que ganaban terreno en Europa, éstas no pudieron implementarse en el ámbito local.

Por otro lado, la política económica del Gobierno Provisional que asumió en septiembre de 1930 fue en un principio de carácter ortodoxo, orientada a lograr el equilibrio presupuestario. Bajó el gasto público, se aumentaron los derechos aduaneros con propósitos fiscales –que conllevaba fuertes efectos proteccionistas–, se redujeron los créditos y se subieron los impuestos. Sin embargo, para afrontar el problema externo que provocó una fuerte caída en los valores exportados, en 1931 se impuso un régimen de control de cambios: el Estado compraba todas las divisas que ingresaban al país y las asignaba en función de un orden de prioridades, destacándose el pago de las obligaciones financieras externas. Esta última medida no se adecuaba a las características del liberalismo económico que formaba parte de la ideología dominante e implicaba una intervención del Estado en la economía.

Ante el objetivo de generar confianza, el nuevo gobierno mantuvo como una de sus principales pre-

ocupaciones evitar la merma de reservas, que se venía produciendo en el Banco de la Nación, para darle seguridad al sistema financiero. Ese objetivo lo llevó a restringir el otorgamiento de nuevos créditos y a estimular los depósitos con aumentos en las tasas de interés. Por otra parte, la situación general de caída de ingresos complicó el intento de reducir el déficit presupuestario. Entonces, la variable de ajuste pasó a ser el gasto público. El gobierno procedió a realizar importantes recortes, afectando principalmente el empleo estatal: los despidos masivos en la administración pública estuvieron a la orden del día. Al mismo tiempo, se incrementaron los impuestos, y en 1931 se creó el impuesto a los réditos, cuyas disposiciones fueron redactadas por Raúl Prebisch. Esa iniciativa hubiera debido producir un cambio sustancial en el sistema tributario, aunque no resultó así por la elevada evasión que registró desde un principio. Sin embargo, a pesar de todos esos esfuerzos, el déficit fiscal se mantuvo abultado.

El fracaso del proyecto de Uriburu, que procuraba cambiar el sistema electoral vigente por otro con representación de las corporaciones, luego de un período de intensa represión sobre los sectores populares, impulsó a la clase conservadora, a los políticos tradicionales que la representaban y a la prensa "seria" a restar su apoyo al dictador, exigiendo la vuelta a la normalidad. El ejército se plegó a esa demanda y el general Agustín P. Justo, representante de la tendencia liberal y probritánica del movimiento golpista de 1930, fue instalado como el candidato a suceder a Uriburu en las elecciones generales convocadas para noviembre de 1931.



Agustín P. Justo, representante de la tendencia liberal y probritánica del Ejército.

2 Agustín P. Justo. *Continuidad del régimen conservador*

La repulsa generada por las medidas del Gobierno Provisional encontró su canalización en la Unión Cívica Radical, que emergió así del descrédito de los últimos años de la gestión de Yrigoyen. Cuando esta fuerza política se encontraba en pleno proceso de reorganización, la dictadura le prohibió presentar listas de candidatos. Fueron expulsados del país sus principales dirigentes, entre ellos Marcelo T. de Alvear, y otros tantos arrestados. Luego, cuando se le permitió a Alvear retornar a la Argentina, su candidatura presidencial resultó vetada. Ante esa situación, el radicalismo optó por la abstención. En tanto, el radicalismo antipersonalista, junto con los socialistas independientes y el conservador Partido Demócrata Nacional, formaron parte de la coalición denominada Concordancia. Esa alianza proclamó la candidatura de Justo y se encaminó al triunfo de la mano del fraude, favorecida por la abstención de la principal fuerza opositora.

De esta manera, las elecciones de fines de 1931 consagraron el previsible triunfo de Justo, que asumió la presidencia el 20 de febrero de 1932. Símbolo de la continuidad del orden oligárquico, luego del paréntesis radical, el nuevo presidente era un reconocido jefe militar, ministro de Guerra durante el mandato de Alvear y miembro de la Sociedad Rural. Por su parte, el vicepresidente electo, Julio Argentino Roca, era hijo del general de las campañas al desierto y presidente en dos oportunidades. El gobierno de Justo gobernó sin apoyo popular y lo hizo manteniendo la fachada de las instituciones democráticas, aunque recurriendo al fraude y a la represión de sus opositores.

Las consecuencias de la Gran Depresión persistían en 1932. El comercio exterior no repuntaba, las reservas de oro del país descendían y la tasa de desocupación crecía en forma inquietante. En ese contexto, la política económica de Alberto Hueyo, ministro de Hacienda, enfatizó, al igual que su predecesor, la búsqueda del equilibrio presupuestario, la reducción del gasto público y el cumplimiento con los compromisos externos. El resultado fue la profundización de los efectos recesivos.

A mediados de 1933, el ministro de Hacienda, Federico Pinedo, sucesor de Hueyo, introdujo importantes reformas económicas a través de un Plan de Acción Económica. Este Plan tuvo un corte innovador, alejándose de la ortodoxia más pura y recu-


Agustín P. Justo triunfó en las elecciones de la mano del fraude, con la abstención de la principal fuerza opositora, la Unión Cívica Radical.

rriendo a una participación más activa del Estado en la regulación y orientación de la economía. Pinedo contaba con un grupo de colaboradores, entre los cuales se destacaba Raúl Prebisch, que ya había participado en la conducción económica del gobierno de Uriburu. Mediante esas medidas se logró reducir las tasas de interés, incentivando la inversión productiva, y se modificó el régimen de control de cambios, con el propósito de impulsar las exportaciones y frenar en mayor medida las importaciones.

De todos modos, la política económica se orientó básicamente a apuntalar los intereses tradicionales de la Argentina agroexportadora, resquebrajados por la crisis, sobre todo los ligados a la ganadería. La producción pecuaria sufrió mucho el impacto de la caída de los precios y también la reducción de los volúmenes producidos y exportados. A las complicadas condiciones del mercado se sumó la amenaza de la posible disminución de las ventas a Gran Bretaña. En ese panorama, como parte de la política económica del gobierno de Justo, se firmó, en mayo de 1933, el tratado Roca-Runciman, que implicaba el fortalecimiento de las relaciones con Gran Bretaña y una garantía para los sectores que se beneficiaban con ellas. Dicho tratado determinó gran parte de la política en materia de pagos externos que seguiría la Argentina en los años siguientes.

En cuanto al valor de la producción nacional, ésta había alcanzado un máximo en 1928, para luego descender sin pausa hasta 1933, arrastrada por el retroceso de las exportaciones. A partir de 1934 la economía comenzó a registrar nuevamente tasas de crecimiento positivas, al tiempo que empezaron a aumentar también las ventas al exterior, en parte debido a las nuevas medidas de política económica y en parte por el mejoramiento de la situación internacional. En 1937, tanto el valor de la producción nacional como el de las exportaciones era superior a los valores previos a la crisis. Sin embargo, dado el crecimiento de la población, los valores per cápita de 1937 aún estaban por debajo de los de 1929.

Desde 1934 hasta el final de la década se registró una tendencia ascendente en la economía, aunque con un alto grado de volatilidad. En conjunto, no se registraron tasas de crecimiento notables e incluso en ciertos años la situación fue más parecida a un estancamiento, como en el período 1936-1938. En definitiva, si bien la reducción de las importaciones por motivo de la crisis les había dado cierto impulso a algunas actividades productivas destinadas al mercado interno, la economía seguía respondiendo a las bases e intereses agroexportadores, que encontraban limitaciones para continuar impulsando el crecimiento del conjunto de la economía.

DOCUMENTOS

El intervencionismo estatal y el *Plan de Acción Económica Nacional*

A partir de 1933 Federico Pinedo y Luis Duhau asumieron los cargos como ministros de Hacienda y Agricultura, respectivamente. Ambos ofrecieron a Raúl Prebisch la subsecretaría de sus ministerios. Propuesta que rechazó, aunque aceptó ser colaborador de las dos carteras. El trabajo conjunto de los dos ministerios dio por resultado una serie de medidas que se adoptaron a partir del 28 de noviembre de 1933 y que fueron bautizadas como *Plan de Acción Económica Nacional*, definido por Prebisch como un plan keynesiano de expansión de la economía. El contenido de las medidas aplicadas expresó las nuevas modalidades de intervención del Estado en la economía.

Duhau, **Pinedo** y **Prebisch** explicaron en respectivos documentos distintos aspectos de las medidas aplicadas en 1933. A continuación se reproducen extractos de esos textos.



Luis Duhau, ministro de Ganadería y Agricultura, participó en la elaboración del Plan de Acción Económica Nacional, liderado por Raúl Prebisch.

LA JUNTA REGULADORA DE GRANOS

"En lo concerniente a las compras del grano, la Junta ha debido tener constantemente en cuenta el volumen del mercado mundial a fin de determinar el grado de intensidad de sus ventas. Precisamente, la función de la Junta ha sido, como lo indica su nombre de Reguladora, la de adquirir todo el grano que se ofrece, y la de venderlo ordenadamente. Así, por citar dos ejemplos extremos, hasta el 31 de diciembre (1933) la Junta había comprado 563.644 toneladas de trigo y tan solo había vendido 28.171. En la última semana transcurrida, sucedió todo lo contrario: la Junta compró 187.746 toneladas y vendió más del doble, a saber, 422.420 toneladas, sin que el mercado se resintiese."

"Después de haber vendido 1.214.943 toneladas, la Junta se quedaba con 1.873.659 toneladas de existencia, pues había comprado hasta la fecha 3.088.602 toneladas. Esto nos da una idea de la magnitud de la oferta que en los primeros tiempos de su creación tuvo que ir absorbiendo la Junta y vendiendo gradualmente a los exportadores a fin de evitar el abarrotamiento del mercado internacional, cuya capacidad de absorción es actualmente muy limitada, como se sabe; y a esto hay que añadir la hipersensibilidad de los compradores que adquieren lo estrictamente indispensable para sus negocios sin constituir los stocks que solían hacer antes, por el riesgo de nuevas bajas de precios. De no haber sido contenida esa oferta por la Junta Reguladora, el grano se hubiera precipitado en el mercado internacional."

"Cuando el bajo precio de los artículos rurales resulta del juego de fuerzas económicas más poderosas que la voluntad de los hombres, los gobernantes deben hacerse cargo de la dura realidad, para no esterilizar su esfuerzo en una lucha imposible con elementos invencibles (...). Esto no quiere decir, por supuesto, que convenga en todo caso disminuir el valor del peso para que la carne, los cueros o los granos, vendidos en moneda universal, se traduzcan en mayor número de pesos. En los últimos 120 años el trigo no ha valido nunca tan poco como ahora. Hoy nuestro trigo vale 2,85 pesos (...). Y en este momento la Junta Reguladora de Granos ofrece comprar el trigo a pesos 5,75 (...)".

*Luis Duhau. "La Junta de Granos, la moneda y los precios agropecuarios" en **El Plan de acción económica nacional**. Publicado en Ministerios de Hacienda y Agricultura de la Nación, Buenos Aires, 1934.*

LA PRODUCCIÓN RURAL Y EL VALOR DE LA MONEDA NACIONAL

"Toda vez que el curso oficial del cambio se mantiene a un nivel más elevado que el curso económicamente justificado (sobrevaluación de la moneda nacional) se da a los importadores una especie de prima a la importación mientras una especie de derecho a la exportación recae sobre los exportadores.

La fuente directa de esa prima es el productor rural, quien, a causa del sobrevalor del peso, recibe en papel precios más bajos por los artículos que exporta. Se expresa con frecuencia que una mayor depreciación del peso no beneficiaría al productor por cuanto se encarecerían simultáneamente los artículos que desea adquirir. Se olvida que sólo una parte de estos artículos es importada; no se recuerda asimismo, que los arrendamientos o intereses hipotecarios, los impuestos y fletes, y otros gastos del productor están expresados en papel, y que ellos no aumentarían con la depreciación de la moneda. Precisamente, aquí radica la razón primordial por la que el alza interna de los precios agrarios aliviaría la situación de los productores. Los precios agropecuarios han descendido en 43 por ciento con respecto al año 1929, es decir antes de iniciarse el movimiento de baja. Sin embargo, buena parte de los gastos y cargas que gravitan sobre el productor siguen siendo casi los mismos que antes.

Por consiguiente el alza de los precios agropecuarios, aunque sean tan solo en papel, no está destinada a enriquecer al productor dándole un beneficio indebido sino que tiende a aliviarle la situación precaria ocasionada por la rigidez de aquellos elementos de su costo de producción. Va a mejorar también el estado del crédito bancario e hipotecario, cuya congelación ha sido en gran parte determinada por el descenso de los valores. En suma, va a restituir a los productores rurales lo que legítimamente les corresponde por la acción de la oferta y la demanda."

Raúl Prebisch. "La producción rural y el mercado de cambios" en ***El Plan de acción económica nacional.*** *Publicado en Ministerios de Hacienda y Agricultura de la Nación, Buenos Aires, 1934.*



El plan de Raúl Prebisch fue innovador, se alejó de la ortodoxia más pura y recurrió a una participación activa del Estado en la regulación de la economía.

EL CONTROL DE CAMBIOS Y LOS IMPORTADORES

"Con los permisos previos se ha salvado a los comerciantes de una verdadera angustia, y se les ha salvado de algo que los señores diputados han expresado con razón: que habían perdido su crédito exterior.

Un comerciante de cualquier producto lo traía y no sabía si después le iba a tocar la lotería de que le dieran el cambio. Hoy va el comerciante a la Oficina de Cambio y solicita un permiso. Si no lo obtiene, sabe a qué atenerse: o no trae el producto, o lo trae para cubrirse en el mercado libre. Si tiene su permiso previo, tiene la certeza absoluta que va a tener cambio no sólo para operar al contado, sino que puede operar futuro. Y si no opera futuro es porque no quiere porque hay bancos que operan futuro. De manera que el comerciante tiene la seguridad de cuánto le costará la mercadería para cubrirse, y puede hacer saber a su vendedor europeo que va a tener esa facilidad."

Federico Pinedo, "La Conversión, el cambio y la política monetaria" en ***El Plan de acción económica nacional.*** *Publicado en Ministerios de Hacienda y Agricultura de la Nación, Buenos Aires, 1934.*

GA LE RIA

Federico Pinedo

Del socialismo al Ministerio de Hacienda

Federico Pinedo nació el 22 de abril de 1895 en el seno de una familia de la oligarquía porteña. Su padre fue socio de Roque Sáenz Peña. A los 20 años se recibió de abogado. Desde su ingreso en la universidad comenzó a interesarse por las cuestiones políticas y económicas del país y a relacionarse con quienes serían figuras importantes del socialismo argentino.

Desde 1912 entabló amistad con Antonio de Tomaso y luego conoció a Alfredo Palacios, joven profesor de la Facultad de Derecho. En 1913 se afilió al Partido Socialista y comenzó una participación activa en los debates y discusiones políticas de la época. Sobresalió no sólo en el dominio de temas de derecho y cuestiones políticas, sino también en el manejo de asuntos económicos. Su conocimiento del inglés, el francés y el alemán le permitió leer en su idioma original a los autores más influyentes de la época y se adentró en el conocimiento de la economía leyendo *El Capital* de Carlos Marx.

En los años de la Primera Guerra Mundial, Pinedo repartió su tiempo entre la militancia y su trabajo como abogado en el estudio de su padre. La intensa actividad política derivó en su elección como diputado nacional, aunque no se le permitió asumir por ser menor de 25 años. Finalizada la guerra, vivió un año en Alemania, donde no solo perfeccionó su educación sino que conoció a importantes dirigentes socialistas de aquel país, como Eduard Bernstein, Karl Kautsky y Rosa Luxemburgo, entre otros.

En 1920, a su regreso de Europa, resultó nuevamente electo y esta vez sí pudo ingresar en la Cámara de Diputados integrando el bloque del socialismo de la Capital Federal, compuesto, entre otros, por Mario Bravo, Juan B. Justo, Nicolás Repetto y Antonio de Tomaso. En el Congreso participó en diversos debates y dejó sentada su posición en cuestiones económicas fundamentales, como la defensa del valor de la moneda y del régimen de convertibilidad, así como de la necesidad de lograr equilibrio fiscal.

La década del veinte fue un período crítico para el Partido Socialista, marcado por enfrentamientos entre sus dirigentes, en un contexto en que la situación en la Unión Soviética generaba rupturas y ramificaciones en todo el mundo. Una escisión de izquierda, en 1918, fundó el Partido Socialista Internacional, origen del Partido Comunista. Un nuevo quiebre, esta vez de derecha, en 1927, produjo el surgimiento del Partido Socialista Independiente, del cual Pinedo fue miembro fundador. En las elecciones de 1928, Yrigoyen resultó electo presidente y la nueva fuerza consiguió la minoría, de tal manera que se incorporó como bloque a la Cámara de Diputados. Pinedo inició, entonces, un nuevo período en el Congreso.

Durante los últimos meses del gobierno de Yrigoyen, el socialismo independiente se acercó al radicalismo antipersonalista y al conservadurismo, configurando una alianza opositora al radicalismo yrigoyenista y contribuyendo al clima golpista en el convulsionado escenario político y social previo al derrocamiento del presidente radical. En ese período, Pinedo conoció y entabló relación con el general Agustín P. Justo, que había sido ministro de Marcelo T. de Alvear. Luego de la caída de Yrigoyen, el socialismo independiente, junto con algunos miembros del Partido Conservador y políticos del interior, formaron la Federación Nacional Democrática, que se mantuvo alejada del gobierno. En las elecciones presidenciales de 1931, convocadas por el gobierno de Uriburu, el Partido Demócrata Nacional –integrado por agrupaciones conservadoras–, el socialismo independiente y el antipersonalismo formaron la alianza electoral denominada Concordancia, en respaldo de la candidatura del general Justo. En las fraudulentas elecciones que consagraron a Justo como presidente, Pinedo resultó uno de los once socialistas independientes que fueron electos para formar parte del oficialismo en la Cámara de Diputados.

Desde su banca, apoyó al gobierno de Justo y se convirtió en un referente importante en cuanto a los temas económicos. En agosto de 1933, el ministro de Hacienda, Alberto Hueyo, renunció a su cargo y en su lugar fue nombrado Pinedo. Su principal colaborador, y cerebro gris de sus principales políticas y programas de acción, fue Raúl Prebisch. Durante toda la década, la dupla Pinedo-Prebisch iba a tener una gran influencia en las cuestiones económicas en el país. Desde el ministerio, Pinedo introdujo reformas en diversos ámbitos. Modificó el sistema de control de cambios diseñado en 1931, solucionando los problemas que se habían presentado en ese régimen desde su aplicación, creando la Comisión de Control de Cambios. Generó así un mecanismo que permitía generar ingresos al Estado a partir de las diferencias



Federico Pinedo fue abogado, pero tuvo una relevante influencia en el manejo de la economía argentina durante varias décadas.

entre los tipos de cambio a los que compraba la Comisión y los que vendía. Esos ingresos sirvieron para financiar la intervención del Estado en diversos mercados a través de las Juntas Reguladoras.

Si bien con anterioridad se había mostrado reticente a la creación de una banca central, en 1935 Pinedo impulsó la creación de una, con la fundamental influencia de Prebisch, quien fue nombrado gerente general de la nueva institución. El Banco Central de la República Argentina asumió la función de monopolizar el control de las emisiones monetarias, la regulación del sistema financiero y el manejo del sistema cambiario. En materia fiscal, en tanto, se introdujeron reformas importantes en el sistema impositivo.

En 1935, Pinedo y el ministro de Ganadería y Agricultura, Luis Duhau, fueron interpelados en el Senado a raíz de una investigación acerca del comercio de las carnes. El interpelador fue el senador demoprogresista Lisandro de la Torre y el debate culminó en el famoso incidente en el que el senador Enzo Bordabehere resultó asesinado por una bala que iba destinada a De la Torre. Este y los dos ministros intercambiaron insultos, hasta que el senador fue retado a duelo por Pinedo. De la Torre aceptó y el lance se realizó con pistolas, sin que ninguno de los duelistas resultara herido. Este grave incidente perjudicó al gobierno, lo que provocó más tarde el alejamiento de ambos ministros, Pinedo y Duhau. En diciembre de ese año se produjo la reorganización del gabinete y Pinedo fue reemplazado por Roberto M. Ortiz, en un contexto en el que ya se palpitaba el recambio ante la cercanía de las elecciones de 1937. El 2 de septiembre de 1940, bajo la presidencia de Ramón S. Castillo, nuevamente Pinedo fue designado al frente del Ministerio de Hacienda. El panorama económico se presentaba complicado, ya que luego de la apreciable recuperación desde 1934, hacia finales de 1937 se inició un nuevo período de estancamiento, que se acentuó con la Segunda Guerra Mundial, cuyo impacto negativo sobre el comercio internacional afectó la economía del país. Frente a este contexto, Pinedo preparó un programa integral de recuperación conocido como Plan Pinedo, que no alcanzó a aplicarse. El plan apuntaba a estimular la actividad manufacturera bajo el control de la elite tradicional, sin abandonar el eje agroexportador, "rueda maestra" de la economía argentina según su propia expresión. La propuesta recibió un cierto sostén de los industriales, un apoyo reticente de los ganaderos invernadores y el rechazo de los criadores. Por otra parte, Pinedo buscó el respaldo radical, manteniendo conversaciones secretas con Alvear, pero sin contar con el soporte de los conservadores. En definitiva, el plan no fue aprobado por el Congreso y el ministro renunció a su cargo en 1941. Por esa época Pinedo señalaba que el mundo había cambiado de centro, que ya no era más Gran Bretaña sino Estados Unidos, potencia que el país debía considerar como principal socio.

En 1946 publicó *En tiempos de la república*, una voluminosa obra sobre la historia política del país. Convertido en un tenaz opositor del gobierno peronista, fue encarcelado y posteriormente amnistiado. Pese a su sinuosa trayectoria política, sus ideas económicas ya lo ubicaban como uno de los más conspicuos representantes del liberalismo económico en la Argentina.

Luego del golpe cívico-militar que depuso a Arturo Frondizi a fines de marzo de 1962, José María Guido, el nuevo presidente, lo designó al frente del Ministerio de Economía. En su tercera gestión al mando de esa cartera, implementó un severo programa de ajuste que incluyó una devaluación de casi el 30 por ciento y restricciones monetarias y crediticias, con el objeto de eliminar lo que consideraba como "demanda excesiva". Su gestión sólo se prolongó por veinte días: la crisis originada por las medidas adoptadas y su rechazo a la injerencia militar en las cuestiones de gobierno motivaron su renuncia y reemplazo por Alvaro Alsogaray. A partir de entonces no volvió a ocupar un cargo público. Federico Pinedo murió en Buenos Aires en 1971.

3 Nuevos instrumentos *de política económica*

A partir de la década del treinta, el Estado cambió su modalidad de intervención en la economía a manera de respuesta adaptativa a una situación externa desfavorable. En el ámbito mundial, el comercio disminuía ostensiblemente y los distintos países levantaban barreras aduaneras y se multiplicaban las devaluaciones competitivas, buscando soluciones nacionales al escenario de crisis. Cada país o bloque económico intentaba salvarse por sí mismo. En la Argentina, que dependía fuertemente del comercio internacional, el cimbronazo provino de la caída en los volúmenes y precios de exportación y el freno de las inversiones externas, con la consiguiente merma en las reservas metálicas.

En junio de 1928, las reservas de oro del país alcanzaron su máximo. Desde ese momento, la situación interna comenzó a declinar a partir de una baja progresiva en las cotizaciones internacionales de las materias primas, de la pérdida de la cosecha 1928/1929 por razones climáticas y de la reducción en la entrada de capitales debido a la crisis mundial. Los desequilibrios en el balance de pagos se hicieron más notorios y más difíciles de revertir. La moneda se depreció una vez que se abandonó el patrón oro, a fines de 1929. A partir de 1930 el deterioro en los términos de intercambio se intensificó debido a la caída en los precios de los productos exportados, mientras los de las importaciones se mantuvieron relativamente estables. Esta situación condujo a un agravamiento del déficit comercial.

En este marco, los sectores vinculados a la actividad exportadora se vieron perjudicados, sufriendo una merma de ingresos, que no tardó en afectar al conjunto de la economía. El desempleo, la reducción de los salarios y la consecuente caída del consumo llevaron al gobierno de Uriburu, primero, y al de Justo, después, a tomar una serie de medidas que significaron nuevas formas de intervención del Estado en la economía, aunque en defensa de los mismos grupos y sectores que se habían beneficiado de la inserción de la Argentina en el mercado mundial a finales del siglo XIX.

Esta nueva forma de participación del Estado en la economía se tradujo en la utilización más activa de instrumentos ya existentes y utilizados previamente y, al mismo tiempo, en la creación de instituciones que le dieron a la intervención una modalidad más sistemática y de mayor permanencia en el tiempo. La Comisión de Control de Cambios, las Juntas Regula-



Tractorazo de protesta de la Federación Agraria debido a la pérdida de la cosecha por razones climáticas y a la caída de los precios de exportación. El Estado intervino con el control de cambios y con Juntas Reguladoras.

doras y el Banco Central de la República Argentina fueron algunos de esos novedosos instrumentos.

Durante el gobierno de Uriburu el control de cambios se aplicó en 1931 como una medida de emergencia destinada a desaparecer con el regreso de la normalidad. Sin embargo, aunque con modificaciones constantes, en algunos casos notables, se convirtió en el régimen cambiario de la Argentina hasta 1955. Del análisis de los primeros años de funcionamiento de ese sistema cambiario resulta claro que fue un ejemplo de la utilización de un instrumento de intervención concreta en el mercado para beneficiar a sectores que en otra época predicaron la no intromisión del Estado en asuntos económicos.

El control de cambios se aplicó como una medida para evitar la depreciación de la moneda y al mismo tiempo detener la pérdida de reservas, dejando en manos de las autoridades la asignación de las escasas divisas en función de las prioridades del Gobierno Provisional. En ese contexto internacional, no pocos países decidieron suspender sus pagos de servicios a los capitales extranjeros en vista del complicado panorama por el que atravesaban sus economías y sus ciudadanos. Fue el caso, por ejemplo, de Brasil, que entró en moratoria de pagos. El gobierno argentino, en cambio, dejando en claro su orden de prioridades, no escatimó esfuerzos para afrontar los pagos de la deuda externa.

Dispuesto a abonar en su totalidad los servicios al capital extranjero, para el gobierno no existían demasiadas opciones de política cambiaria. La depre-

El desempleo, la caída de salarios y la merma del consumo llevaron a los gobiernos de Uriburu y Justo a tomar medidas que resultaron nuevas formas de intervención del Estado.

ciación de la moneda encarecía estos pagos, por lo cual había que evitarla a toda costa. A su vez, las divisas que entraban al país no se ofertaban en el mercado de cambios debido a la creciente especulación. El control de la plaza cambiaria resultaba, por lo tanto, el sistema necesario para atender esa situación: mantenía –artificialmente– el valor de la moneda evitando la depreciación y permitía a la autoridad monetaria disponer de las divisas que ingresaban al país y entregarlo según las prioridades que la política económica indicaba. En 1933, las reformas económicas introducidas por Pinedo implicaron modificaciones en el régimen de control de cambios, que volvieron a dejar en claro sus intenciones.

Al respecto, el presidente Justo señaló: "Establecido el control de cambios, la política del gobierno ha obedecido a un criterio conformado a la necesidad, es decir, dando preferencia absoluta a los ser-



Federico Pinedo (en el centro). La intervención del Estado en la economía fue en defensa de los mismos sectores privilegiados: el campo y los exportadores.

vicios de la deuda pública en el exterior, para atender luego la importación de materia prima indispensable para la industria nacional y los implementos para la explotación de los campos, después la importación de mercaderías generales y las transferencias por empresas de orden público, colocando, en último grado, las importaciones de artículos no indispensables o de lujo. Esa política ha sido de hecho modificada a raíz de la reciente Convención firmada con Inglaterra por la Misión Roca estableciendo la nueva política de distribución de cambio a los diferentes países en proporción al cambio por ellos producido mediante sus compras a la Argentina" (1).

A partir de entonces, el control de cambios quedó organizado de manera de satisfacer las necesidades que planteaban las relaciones con Gran Bretaña, tal como fueron determinadas por el pacto Roca-Runciman. Al acuerdo con Inglaterra le siguieron otros convenios bilaterales de cambios, de tal manera que dicho control definía la distribución de las divisas para la importación de productos provenientes de los países con los que se tenían convenios. Así, el pacto Roca-Runciman encauzó al comercio por los carriles del bilateralismo, y el control de cambios fue el instrumento que viabilizó dicho sendero. El otro paradigma fundamental de la forma de intervención del Estado en la economía en la década del treinta fue la creación de las Juntas Reguladoras.

(1) García Molina, Fernando y Mayo, Carlos A., "Agustín P. Justo, Documento Nº 45, AGN, AGJ, Legajo 49. Instrucciones para la delegación argentina en la conferencia económica mundial (16 de mayo de 1933)", en *Archivo del General Justo: autoritarismo y ejército. Selección de documentos*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política argentina, 1986. Tomo 2, pág. 130.



Para proteger los precios de la producción agrícola-ganadera, el gobierno de Agustín P. Justo creó diversas Juntas Reguladoras, entre ellas la de Carnes.

4 Las Juntas Reguladoras *y el sector agropecuario*

A partir de los efectos de la Gran Depresión y con el fin de proteger los precios de la producción agrícola-ganadera, el gobierno de Justo creó diversas instituciones que constituyeron una intervención concreta en distintos mercados. Así surgieron, entre otras, la Junta Nacional de Carnes, la Junta Reguladora de Granos, la de la Industria Lechera, del Algodón, la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate y la Junta Reguladora de Vinos.

Los primeros proyectos fueron enviados a la Cámara de Diputados a mediados de 1932 por el presidente y su ministro de Agricultura, Antonio de Tomaso: uno, con el objetivo de crear una Junta Nacional de Carnes y el otro, una Comisión Nacional de Granos. La primera iniciativa señalaba como función de la Junta la inspección del comercio de carnes y el control del cumplimiento de las leyes correspondientes. A su vez, la Junta debía instalar un frigorífico, que funcionaría en forma independiente y se organizaría como cooperativa.

Ese plan expresaba el peso que la Sociedad Rural Argentina tenía en el nuevo gobierno, ya que esa entidad, entre finales de 1931 y principios de 1932, había definido un esquema para la defensa de sus intereses, cuyos ejes eran justamente la necesidad de la creación de una comisión que controlara el comercio de carne y la constitución de un frigorífico como empresa mixta. En forma concreta pedían la transformación del Frigorífico Municipal Ciudad de Buenos Aires en una entidad controlada por el gobierno y por los ganaderos. Según éstos, de esa forma se podrían reducir los precios de la carne en el mercado interno. Lo cierto es que con ese plan los invernadores que dirigían la Sociedad Rural buscaban mayor influencia y participación en el comercio local. No renunciaban, por ello, a mantener un lugar predominante en el comercio internacional de carnes, como se iba a demostrar en el Pacto Roca-Runciman.

Con la presentación de este proyecto se desencadenó una puja en la que confrontaron los intereses de los criadores, invernadores y frigoríficos. En virtud de esta pelea entre sectores, y principalmente a partir de las presiones de los frigoríficos, esa iniciativa no llegó a tratarse en las sesiones de 1932. Finalmente, en julio del año siguiente se abordaron en forma conjunta los proyectos de creación de la Junta y el relativo al frigorífico municipal. Luego de aprobada la ley, el debate se centró en la composición de la Junta y quedó zanjado con el siguiente

acuerdo: el gobierno quedaría a cargo de la designación de tres miembros, la Sociedad Rural de otros tres y un miembro se reservaba para las compañías frigoríficas. La representación lograda por estas últimas resultó sorpresiva, ya que en los debates previos uno de los reclamos más importantes de los ganaderos fue la necesidad de atacar al *pool* que habían formado los frigoríficos para regular en su favor los precios del mercado.

El comercio de granos, por su parte, quedó en manos de una Junta Reguladora de carácter temporario, creada por decreto del 28 de noviembre de 1933 y ratificada en 1935 por la ley 12.160. Participaban de esta Junta representantes del Poder Ejecutivo, molineros y sociedades cooperativas. El objetivo era mediar entre los productores y los exportadores, garantizando precios remunerativos a los primeros. Dado que los valores de mercado se encontraban deprimidos, la institución compraba a los productores a un precio considerado rentable y vendía a los exportadores a uno más bajo, de tal manera que sufría un egreso de fondos. La Junta Reguladora de Granos fue un magro paliativo para los pequeños productores que, muy endeudados e hipotecados, obtuvieron precios que estuvieron lejos de constituir una solución a sus problemas. En cambio, los exportadores y acopiadores resultaron favorecidos por las facilidades de pago que obtuvieron por parte de la Junta.

Todas esas nuevas instituciones estatales, dependientes del Ministerio de Agricultura y concebidas como reparticiones autárquicas, se caracterizaron por estar integradas por funcionarios políticos y representantes de los diferentes sectores productivos involucrados en cada una de las actividades reguladas. En realidad, fueron creadas para defender los intereses de distintos sectores que se habían visto perjudicados con la crisis, pero en ningún caso implicaron un estímulo a la producción, a la innovación o a mejores condiciones de trabajo. El origen de todas ellas fue responder a necesidades y demandas sectoriales, y la formalización de su funcionamiento en todos los casos debió sufrir permanentes alteraciones por la fragmentación de intereses. Sin embargo, en forma sistemática se buscó organizar el sistema de manera tal de no perjudicar a los grandes productores y, en algunos casos, mantener el interés de los medianos y pequeños en seguir produciendo.

> Con el fin de proteger los precios de la producción agrícola-ganadera, el gobierno de Justo creó diversas instituciones que constituyeron una intervención en distintos mercados.

Modelos organizativos similares fueron propuestos para regular dos producciones regionales, el vino y la yerba. En diciembre de 1934, por ley 12.137 se creó la Junta Reguladora de Vinos. En octubre de 1935, nació la Junta Reguladora de la Yerba Mate. En estos dos casos, el objetivo era eliminar el exceso de oferta que estaban sufriendo esos productos, con la consiguiente caída de los precios, de tal manera que se buscó limitar la producción a través de distintas medidas.



Vagón clasificador de semillas. También se creó la Junta Reguladora de Granos, que fue un magro paliativo para los pequeños productores. Resultaron favorecidos los exportadores y los acopiadores.

APOS TI LLAS

La Junta Reguladora *de Vinos*

La crisis del treinta tuvo un agudo impacto en la industria vitivinícola mendocina, dada la profunda caída de precios. El sector vitivinícola ya venía sufriendo una crisis de sobreproducción desde 1929, año en que se registró una excelente cosecha, mientras que el consumo se mantuvo en niveles constantes. Desde 1930 comenzó a sentirse el impacto de la crisis, que deprimió en forma considerable el consumo. Entonces, aun con menores niveles de producción, siguieron acumulándose stocks.

La recesión económica estaba detrás de la caída del consumo, pero también las medidas que habían tomado los productores de Mendoza y San Juan en respuesta a la crisis de 1929. La solución que encontraron fue disminuir la producción y aumentar los precios en forma deliberada. Sin embargo, la caída en la producción no eliminó el problema del exceso de oferta y la situación se agravó por la política de precios.



Vendimia en Mendoza. La crisis del treinta impactó muy fuerte en la industria vitivinícola. Se creó la Junta Reguladora de Vinos, que terminó aumentando la concentración del mercado.

A partir de 1933 la crisis se hizo más aguda. Las perspectivas para 1934 no eran favorables, ya que se esperaba una producción muy superior a la capacidad de absorción de la demanda. De hecho, en ese año, la producción, sumada a las existencias acumuladas, fue de alrededor de 7 millones de hectolitros, mientras que el consumo era de 4 millones.

Ante esa circunstancia, y en correspondencia a lo que ocurría en otros mercados, en 1934 el gobierno de Justo decidió la creación de la Junta Reguladora de Vinos. El objetivo, así como el del resto de las instituciones similares creadas en esos años, era el de limitar la producción, adquirir los excedentes y asegurar precios remunerativos a los productores. Para ello, la Junta fijaba épocas de cosecha, limitaba las superficies de cultivo y almacenaba y destruía existencias. Por otra parte, adquiría tierras plantadas con viñedos para eliminar posibles excedentes. En definitiva, el derrame de vino fue acompañado de la extirpación de viñedos en zonas típicamente vitivinícolas.

Hacia 1935 la Junta Reguladora de Vinos había destruido 3,6 millones de quintales de uva y derramado 2,6 millones de hectolitros de vino. Durante el año siguiente, la uva destruida superaba los 4 millones de quintales. Lo cierto es que esas medidas de emergencia tuvieron claros beneficiarios, al igual que en el resto de los mercados en los que intervinieron las Juntas: mientras se destruían viñedos y se derramaba el vino, aumentaba la concentración del mercado.

Como era de esperar, la destrucción de viñedos tuvo como consecuencia directa la desaparición de productores. Así, un importante sector de bodegueros fue sacrificado, mientras que las doce bodegas más importantes ganaron mercados. Y no es casual que esas mismas bodegas se sostuvieran desde 1929 a partir de un crédito millonario con un grupo de bancos, acreencia de la que se hizo cargo la Junta Reguladora.

Por su parte, los consumidores también sufrieron las consecuencias de la participación de las Juntas en beneficio de los grandes productores. El recorte de la oferta en el mercado y un impuesto especial que servía para financiar la destrucción de la producción provocaron otra suba de los precios del vino. En definitiva, la Junta Reguladora de Vinos fue una expresión más de la política conservadora de Justo, orientada a favor de unos pocos y poderosos intereses.

Evolución de la producción y su distribución entre el consumo interno y las exportaciones entre 1928 y 1937

En millones de pesos moneda nacional (m$n)

Años	Consumo interno	Exporta-ciones	Total (valor de la producción)
1928	3920	2400	6320
1929	4120	2170	6290
1930	3810	1400	5210
1931	3080	1460	4540
1932	3200	1290	4490
1933	3250	1130	4380
1934	3330	1600	4930
1935	3610	1730	5340
1936	3780	1830	5610
1937	4200	2450	6650

Fuente: Bunge, Alejandro, *Una Nueva Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Hyspamérica, pág. 196.

NU
ME
ROS

El impacto en la economía y en el agro de la crisis del treinta

44

por ciento fue la reducción del valor de la producción nacional entre 1928 y 1933.

A menos del 50

por ciento se redujeron las exportaciones del país, expresadas en pesos moneda nacional, entre 1928 y 1933.

m$n 14,20

era el **precio medio** del quintal de trigo en la cosecha 1924/25, que descendió a m$n 5,06 en la cosecha 1932/33.

m$n 9,30

era el **precio medio** del quintal de maíz en la cosecha 1924/25, que descendió a m$n 3,83 en la cosecha de 1932/33.

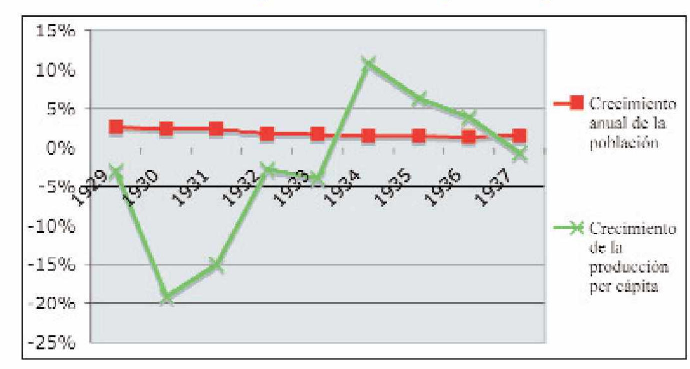
8.373.000

hectáreas fue el área sembrada de trigo en 1927/28.

5.750.000

hectáreas fue el área sembrada de trigo en 1935/36.

Evolución de la producción per cápita



Como se ve en el gráfico, la producción per cápita registró un fuerte descenso con la crisis, al caer cerca de un 20 por ciento entre 1930 y 1931. Desde 1934 la economía inició su recuperación y creció fuertemente la producción por habitante. En 1937 la tasa de crecimiento de la producción per cápita volvió a ser negativa.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Bunge, Alejandro en *Una Nueva Argentina*. Buenos Aires, Ediciones Hyspamérica, pág. 196.

Bibliografía

Azaretto, Roberto, *Federico Pinedo, político y economista,* Buenos Aires, Emecé Editores, 1998.

Beveraggi Allende, Walter, *El servicio del capital extranjero y el control de cambios. La experiencia argentina de 1900 a 1943*, México, Fondo de Cultura Económico, 1954.

Cirigliano, Angel Antonio, *Federico Pinedo: teoría y práctica de un liberal*, Buenos Aires, CEAL, 1986.

Comité Nacional de Geografía, *Anuario Geográfico Argentino*, 1942, Buenos Aires, 1942.

Díaz Alejandro, Carlos, *Ensayos sobre la Historia Económica Argentina*, Amorrortu editores, 1975.

Ferrer, Aldo, *La economía argentina,* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Ferro, Verónica, "Los efectos económicos de la crisis mundial de 1929 en la provincia de Mendoza. Graves consecuencias en la industria vitivinícola (1929-1943)". Tesina de especialización de la carrera Historia Económica y de las Políticas Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2006.

Fodor, Jorge y O'Connell, Arturo, "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX" en *Desarrollo Económico,* Nº 49, abril-junio, 1973.

García Molina, Fernando y Mayo, Carlos A., *Archivo del General Justo: autoritarismo y ejército. Selección de documentos*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política argentina, 1986.

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas, *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Ariel Sociedad Económica, 1998.

Memorias del Departamento de Hacienda, período 1929-1935.

Persello, Ana V., *Representación política y burocracia estatal: las juntas reguladoras de la producción, 1930-1943,* UNR/CIURN.

Pinedo, Federico, *En tiempos de la República*, Buenos Aires, Editorial Mundo Forense, 1946.

Rapoport, Mario, *Crisis y liberalismo en la Argentina,* Buenos Aires, Editores de América Latina, 1998.

Rapoport, Mario, *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*, Buenos Aires, Emecé, 2007.

Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.

Smith, Peter H., *Carne y Política en la Argentina,* Buenos Aires, Editorial Hyspamérica, 1968.

Ilustraciones

(Tapa) "El general José Uriburu se pasea en su coche". Fuente: Archivo General de la Nación.
(págs. 162 y 163) *Buenos Aires Ayer*, Buenos Aires, Manrique Zago Ediciones, 1994.
(págs. 164, 165, 166, 169 y 171) Archivo General de la Nación.
(pág. 167) Fototeca Municipal de Villa Cañás.
(pág. 170) Archivo fotográfico Federación Agraria Argentina.
(págs. 172, 173 y 174) Alexander, A., Cuarterolo, M. A., Kosacoff, B., Cichero M. y Priamo, L., *Producción y trabajo en la Argentina. Memoria fotográfica 1860-1960*, Buenos Aires, UNQ y Banco Bice, 2006.
(pág. 175) Bombicini, H., *La República Argentina en su primer centenario 1810-1910,* Buenos Aires, 1910.